ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
VOL. XXXI, 13 SECTIO G 1984

Filia UMCS w Rzeszowie
Zakład Prawa Publicznego

Jerzy BUCZKOWSKI

Analiza terminu wejścia w życie aktów prawotwórczych, stanowionych przez wojewodów i prezydentów miast stopnia wojewódzkiego

Анализ понятия „вступление в силу правотворческих актов", издаваемых воеводами и президентами городов воеводского уровня

The Analysis of the Procedure of Coming into Force of Legislative Acts Passed by Provincial Prefects and Mayors of Provincial Capitals

Kwestia wejścia w życie aktów prawotwórczych, wydawanych przez terenowe organy administracji państwowej (dalej skrót: t.o.a.p.) stopnia wojewódzkiego, nie posiada jednolitego unormowania w jednym akcie prawnym. Określone zasady w tym względzie znajdują się w ustawie z 25 II 1964 r. o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe [1] oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z 18 VI 1964 r. w sprawie ogłaszania uchwał rad narodowych i ich prezydiów oraz w sprawie wydawania dzienników urzędowych wojewódzkich rad narodowych [2]. Jednakże inne ustawy i akty wykonawcze, stanowiące podstawę prawną do wydawania konkretnych aktów prawotwórczych, zawierają niekiedy odmienne reguły.[3]

Ustawa z r. 1964 — dotycząca wyłącznie przepisów powszechnie obowiązujących — w art. 5 ust. 3 ustala zasadę, że wchodzą one w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, jeśli postanowienia w nich zawarte lub przepisy szczególne nie stanowią inaczej; przez ogłoszenie należy rozumieć opublikowanie w dzienniku urzędowym lub poda-

[1] Dz. U. nr 7, poz. 48; zm: 1975, nr 16, poz. 91 — zwana dalej „ustawą z r. 1964".

[2] Dz. U. nr 24, poz. 156 — zwane dalej „rozporządzeniem RM z r. 1964".

[3] Np. zgodnie z uchwałą Komitetu Obrony Kraju z 21 XII 1971 r. w sprawie formacji samoobrony (jedn. tekst: Mon. Pol. z r. 1975 nr 32, poz. 200) zarządzenia t.o.a.p. stopnia wojewódzkiego nakazujące użycie do akcji ratowniczych formacji samoobrony, wchodzą w życie natychmiast po ich ogłoszeniu.

nie do wiadomości publicznej w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości.

Odmienne zasady precyzuje ustawa w odniesieniu do przepisów powszechnie obowiązujących, wydawanych przez wojewodów w warunkach szczególnie naglących (zarządzeń porządkowych oraz innych zarządzeń, np. dotyczących zwalczania klęsk żywiołowych). Mogą one wchodzić w życie z dniem ogłoszenia ich w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, zapewniający należyte poinformowanie ludności (art. 5 ust. 4 w związku z ust. 2).

Sprawę wejścia w życie aktów prawotwórczych nie mających mocy powszechnie obowiązującej (kierownictwa wewnętrznego) normuje § 6 rozporządzenia RM z r. 1964, który stwierdza: „Wejście w życie aktów ogłaszanych w sposób przewidziany w rozporządzeniu, jeśli jest ono zależne od ich ogłoszenia, następuje z dniem ogłoszenia [podkr. J.B.], chyba że postanowienia w nich zawarte lub przepisy szczególne stanowią inaczej".

Niektórzy wojewodowie w wydanych aktach wewnętrznych normują również zagadnienia wejścia w życie stanowionych przez nich aktów prawnych. Przyjęte przez nich rozwiązania są następujące:

1. Wojewoda ciechanowski stwierdza: „Termin wejścia w życie przepisów ustalających zakazy i nakazy dla ludności oddziela się od daty ogłoszenia zarządzenia stosownym okresem (minimum 14 dni); w razie pilnej potrzeby ustala się datę wejścia w życie zarządzenia na dzień jego ogłoszenia. W wyjątkowych wypadkach można ustalić termin wejścia w życie zarządzenia na dzień podpisania [...]".[4]

2. Wojewoda płocki: „Data wejścia w życie zarządzenia powinna być późniejsza niż dzień jego wydania lub ogłoszenia. Jeżeli nie jest to możliwe, dzień wejścia w życie należy łączyć z datą podpisania lub ogłoszenia." [5]

3. Wojewoda tarnobrzeski: „W każdym projekcie aktu prawnego należy określić termin wejścia aktu prawnego w życie, którym z reguły będzie dzień jego podpisania [...]." [6]

---

[4] Por. § 17 ust. 1 i 2 zarządzenia nr 54/76 wojewody ciechanowskiego z 17 VIII 1976 r. w sprawie opracowywania aktów prawnych wojewody i wicewojewodów oraz postępowania z tymi aktami (Dz. Urz. WRN w Ciechanowie nr 6, poz. 38) oraz § 18 ust. 1 i 2 zarządzenia nr 64 wojewody olsztyńskiego z 4 IX 1975 r. w sprawie zmiany zarządzenia w sprawie projektowania aktów prawnych wojewody i wicewojewodów oraz postępowania z tymi aktami (Dz. Urz. WRN w Olsztynie nr 9, poz. 91).

[5] Por. § 16 ust. 1 zarządzenia nr 4/76 wojewody płockiego z 20 I 1976 r. w sprawie aktów prawnych (Dz. Urz. WRN w Płocku nr 1, poz. 3).

[6] Por. § 9 ust. 1 pisma okólnego nr 1/75 wojewody tarnobrzeskiego z 7 VII 1975 r. w sprawie zasad i trybu przygotowywania projektów aktów prawnych oraz kontroli ich wykonania (Dz. Urz. WRN w Tarnobrzegu nr 1, poz. 12).

4. Wojewoda ostrołęcki: „Data aktu prawnego jest w zasadzie datą jego wejścia w życie, chyba że w akcie wskazano inny termin. Akt prawny ogłoszony w Dz. Urz. WRN wchodzi w życie po 14 dniach od jego ogłoszenia (dzień ogłoszenia jest dniem wydania Dziennika Urzędowego), chyba że postanowienia w nim zawarte lub przepisy szczególne stanowią inaczej." [7]

Badania treści dzienników urzędowych WRN wskazują, że przepis o wejściu w życie terenowego aktu prawotwórczego w praktyce miewa różne brzmienie. Najczęściej spotyka się następujące sformułowania: „wchodzi w życie z dniem podpisania", „wchodzi w życie z dniem podpisania z mocą obowiązującą od [...]", „wchodzi w życie z dniem podpisania z mocą obowiązującą od dnia ogłoszenia w Dz. Urz. WRN", „wchodzi w życie z dniem podpisania z mocą obowiązującą po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia", „wchodzi w życie z dniem powzięcia", „wchodzi w życie z dniem podjęcia", „wchodzi w życie z mocą od [...]", „wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od dnia [...]", „wchodzi w życie z dniem ogłoszenia w Dz. Urz. WRN", „wchodzi w życie z dniem ogłoszenia w Dz. Urz. WRN, zmocą obowiązującą od dnia [...]", „wchodzi w życie z dniem ogłoszenia w sposób zwyczajowo przyjęty".

W celu szczegółowego zapoznania się z występującym w praktyce trybem wejścia w życie aktów prawotwórczych wydanych przez t.o.a.p. stopnia wojewódzkiego w okresie od 1 VI 1975 r. do 31 XII 1978 r. — a opublikowanych w dziennikach urzędowych WRN, celowe będzie zajęcie się tą problematyką oddzielnie w zależności od tego, czy będą to:

1) akty wykonawcze powszechnie obowiązujące;
2) zarządzenia porządkowe;
3) akty kierownictwa wewnętrznego.

AKTY WYKONAWCZE POWSZECHNIE OBOWIĄZUJĄCE

Tryb wejścia w życie aktów powszechnie obowiązujących o charakterze wykonawczym zestawiono w tab. 1. Stwierdzono, że największa liczba tych aktów weszła w życie z dniem podpisania (36,8%). Tryb ten jest powszechnie stosowany przez wszystkie prawie t.o.a.p. stopnia wojewódzkiego [8] i w jaskrawy sposób narusza postanowienia obowiązującej ustawy z r. 1964.

[7] Por. § 8 ust. 1 i 2 zarządzenia nr 31/79 wojewody ostrołęckiego z 28 V 1979 r. w sprawie zasad i trybu wydawania aktów prawnych przez terenowe organy administracji państwowej województwa ostrołęckiego (Dz. Urz. WRN w Ostrołęce nr 1, poz. 17).

[8] Nie stosują go jedynie wojewodowie: chełmski i gdański oraz prezydent miasta Krakowa. Najczęściej stosowany był przez wojewodów: gorzowskiego (87,5% ogółu aktów), bydgoskiego (62,5%), włocławskiego (61,7%), toruńskiego (58,6%) oraz sieradzkiego (50,3%).

Tab. 1. Zestawienie obrazujące tryb wejścia w życie aktów powszechnie obowiązujących, wydanych przez t.o.a.p. stopnia wojewódzkiego, opublikowanych w Dz. Urz. WRN 1 VI 1975—31 XII 1978

Lp.	Województwo	Wchodzi w życie								Ogółem
		z dniem podpisania	z dniem podpisania (moc wsteczna)	z dniem podanym w zarządzeniu	14 dni od dnia ogłoszenia w Dz. Urz.	z dniem ogłoszenia w Dz. Urz.	z dniem ogłoszenia w Dz. Urz. z mocą wsteczną	z dniem ogłoszenia w sposób zwyczajowo przyjęty	brak klauzuli o wejściu w życie	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1.	Stołeczne warszawskie	23	3	8					27	61
2.	Bielskopodlaskie	2		3	3	4	1	4		17
3.	Białostockie	12		4		7			2	25
4.	Bielskie	5		4	1	5	1		1	17
5.	Bydgoskie	15	2	5		2				24
6.	Chełmskie			1		4				5
7.	Ciechanowskie	14	9	1	3	4			3	34
8.	Częstochowskie	5	1	7	4	2		2	2	23
9.	Elbląskie	1		2	4	2		3		12
10.	Gdańskie			7	6	5			2	20
11.	Gorzowskie	21	1	2						24
12.	Jeleniogórskie	3	3	5	3	8				22
13.	Kaliskie	2	1	6		4		2		15
14.	Katowickie	7		2		6			1	16
15.	Kieleckie	14	1	10		8				33
16.	Konińskie	8		4	1	1			1	15
17.	Koszalińskie	7	2	12		4				25
18.	Miejskie krakowskie			5		40	6			51
19.	Krośnieńskie	13	9	4	4				4	34
20.	Legnickie	5		9	1	9			1	25
21.	Leszczyńskie	12	4	6				3		25
22.	Lubelskie	4		9	1	16		7		37
23.	Łomżyńskie	2				4				6
24.	Miejskie łódzkie	14	4	15	8	1		1		43
25.	Nowosądeckie	3	3	4	1	7		1	2	21
26.	Olsztyńskie	5	2	14	9	3				33
27.	Opolskie	3		15		2		2		22

28. Ostrołęckie	7		10		5				22
29. Pilskie	9	1	5		1		1		17
30. Piotrkowskie	3	3	13	1	3		1	1	25
31. Płockie	21	3	7	2	4	1	4	42	84
32. Poznańskie	3	1		1	22	1	3	2	33
33. Przemyskie	5	3	1		2				11
34. Radomskie	7		3		2		1		13
35. Rzeszowskie	4		8		6	1		3	22
36. Siedleckie	3			2	9			26	40
37. Sieradzkie	10	1	6	1				1	19
38. Skierniewickie	4	2	5	2	17			1	31
39. Słupskie	9	2	6		6	1			24
40. Suwalskie	4		9	2	3	1	2		21
41. Szczecińskie	12	6	7		1	1		2	29
42. Tarnobrzeskie	8	1	2	1					12
43. Tarnowskie	6	4	8		4				22
44. Toruńskie	17	5	2	3	2				29
45. Wałbrzyskie	11	5	3	1	2			1	23
46. Włocławskie	29	5	11		1			1	47
47. Wrocławskie	1	1	4	15	1	2			24
48. Zamojskie	4		5	1	4			1	15
49. Zielonogórskie	2	1	4	1	8		8		23
Ogółem	379	89	283	81	251	16	45	127	1271

Źródło: opracowanie własne.

Badania empiryczne dowodzą, iż w trybie tym wprowadzone zostały w życie m. in. zarządzenia dotyczące: postępowania przyśpieszonego w sprawach o wykroczenia [9], ustalenia granic strefowych dla ruchu taksówek [10], zwalczania chwastów [11], kształcenia zawodowego młodzieży [12], świadczenia usług przewozowych [13], ustalania granic obwodów łowieckich [14], opłat za oczyszczanie miast [15], opłat za przejazdy taksówkami osobowymi [16], opłat za dostawy energii cieplnej [17], opłat za pobór wody [18], czynszu za najem garaży [19], powszechnej elektryfikacji wsi [20], odszkodowania za wywłaszczane grunty [21], urzędowego badania zwierząt rzeźnych i mięsa [22], zwalczania wścieklizny zwierząt domowych [23], opłat za przejazdy środkami komunikacji miejskiej bez ważnego biletu [24], zaliczania wód do klas czystości [25] itd.

Należy zaznaczyć, iż tryb wejścia w życie aktów z dniem podpisania faktycznie ustala trojaki termin ich obowiązywania:

1. Pierwszy przypadek występuje wtedy, gdy wejście w życie „pokrywa się" z datą podpisania aktu. Przykładem może być zarządzenie nr 53/76 wojewody kieleckiego z 24 VI 1976 r. w sprawie wprowadzenia postępowania przyśpieszonego w sprawach o wykroczenia [26], wprowadzające to postępowanie od 24 VI 1976 r.

2. Drugi przypadek ma miejsce wówczas, gdy termin, od którego dany akt ma obowiązywać, jest późniejszy od daty podpisania. Np. zarządzenie nr 57/77 wojewody tarnowskiego z 14 XII 1977 r. w sprawie zmiany wysokości taryfowej opłaty specjalnej za przejazd bez ważnego biletu miejskimi środkami komunikacji miejskiej [27] weszło w życie „z dniem podpisania, z mocą obowiązującą od dnia 1 I 1978 r." Ponieważ akt ten został opu-

---

[9] Dz. Urz. WRN w Gorzowie Wielkopolskim 1976, nr 5, poz. 39.
[10] Dz. Urz. WRN w Bielsku Białej 1977, nr 2, poz. 19.
[11] Dz. Urz. WRN w Ciechanowie 1976, nr 1, poz. 2.
[12] Dz. Urz. WRN w Częstochowie 1976, nr 4, poz. 28.
[13] Dz. Urz. WRN w Jeleniej Górze 1977, nr 3, poz. 32.
[14] Dz. Urz. WRN w Katowicach 1975, nr 4, poz. 27.
[15] Dz. Urz. WRN w Koninie 1978, nr 4, poz. 25.
[16] Dz. Urz. WRN w Legnicy 1976, nr 4, poz. 20.
[17] Dz. Urz. WRN w Lublinie 1976, nr 1, poz. 7.
[18] Dz. Urz. WRN w Pile 1978, nr 1, poz. 1.
[19] Dz. Urz. WRN w Płocku 1978, nr 1, poz. 9.
[20] Dz. Urz. WRN w Sieradzu 1976, nr 3, poz. 6.
[21] Dz. Urz. WRN w Radomiu 1978, nr 3, poz. 6.
[22] Dz. Urz. RN miasta Łodzi 1977, nr 4, poz. 38.
[23] Dz. Urz. WRN w Ostrołęce 1977, nr 1, poz. 2
[24] Dz. Urz. WRN w Słupsku 1978, nr 5, poz. 9.
[25] Dz. Urz. WRN we Włocławku 1977, nr 4, poz. 43.
[26] Dz. Urz. WRN w Kielcach 1976, nr 3, poz. 10.
[27] Dz. Urz. WRN w Tarnowie nr 9, poz. 66.

blikowany w Dzienniku Urzędowym z 27 XII 1977 r., więc faktycznie ustanowił 5-dniowy okres *vacatio legis*.

3. Trzeci przypadek występuje wtedy, gdy termin od którego akt ma obowiązywać, jest wcześniejszy od daty podpisania. Np. zarządzenie nr 43/77 wojewody piotrkowskiego z 18 VIII 1977 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za wodę pobieraną z urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę wsi oraz za wprowadzanie ścieków do zbiorczych urządzeń kanalizacyjnych wsi na terenie województwa [28], weszło w życie „z dniem podpisania, z mocą obowiązującą od dnia 8 III 1977 r. Faktycznie więc zarządzenie to wprowadziło w życie przepisy z mocą wsteczną, wynoszącą prawie 5,5 miesiąca.[29]

Zarządzenia wchodzące w życie w terminach bezpośrednio w nich określonych stanowią drugą pozycję wśród opublikowanych w dziennikach urzędowych WRN aktów powszechnie obowiązujących o charakterze wykonawczym (22,2%). Praktycznie rzecz biorąc, dotyczą one wszystkich dziedzin, w których wojewodowie mogą działać w formie tych aktów.

Podobnie jak i poprzednio — biorąc pod uwagę okres, jaki upływa od podpisania aktu do jego faktycznego wejścia w życie — można wyróżnić trzy przypadki, które przesądzają o tym, że dany akt wchodzi w życie z dniem podpisania, z mocą wsteczną lub też ustanawia pewien okres na wprowadzenie jego postanowień w życie (*vacatio legis*).

1. Z pierwszym przypadkiem mamy do czynienia wówczas, gdy dzień wejścia w życie zarządzenia „pokrywa się" z dniem jego wydania. Np. zarządzenie nr 2/77 wojewody koszalińskiego z 1 II 1977 r. w sprawie uznania za obręb ochronny obwodu rybackiego nr 9 — rzeki Grabowa [30] — weszło w życie 1 II 1977 r. Zarządzenie nr 54/76 wojewody elbląskiego z 23 VI 1976 r. w sprawie wprowadzenia postępowania przyśpieszonego przed kolegiami do spraw wykroczeń na obszarze województwa elbląskiego [31] — wprowadza to postępowanie od 23 VI 1976 r. i „wchodzi w życie z dniem 23 VI 1976 r." Akty tego rodzaju stanowią 3,8% ogółu zarządzeń należących do tej grupy i dotyczą, oprócz wyżej cytowanych, m. in. podziału lasów nie stanowiących własności państwa na obwody nadzorcze [32] oraz podwyższania limitu wagowego trzody chlewnej [33].

[28] Dz. Urz. WRN w Piotrkowie Trybunalskim nr 7, poz. 39.

[29] W ten sposób, tzn. „z dniem podpisania z mocą obowiązującą (tj. wsteczną) od [...]" wydanych zostało 7% ogółu opublikowanych w Dz. Urz. WRN aktów powszechnie obowiązujących.

[30] Dz. Urz. WRN w Koszalinie 1977, nr 2, poz. 6.

[31] Dz. Urz. WRN w Elblągu 1976, nr 2, poz. 6.

[32] Dz. Urz. WRN w Lublinie 1976, nr 12, poz. 64.

[33] Dz. Urz. WRN w Płocku 1976, nr 8, poz. 53.

2. Drugi przypadek występuje wtedy, gdy dzień wejścia aktu w życie jest wcześniejszy od dnia jego wydania. Tego rodzaju przypadki niejako „z góry" wprowadzają określone nakazy lub zakazy z mocą wsteczną. Np. zarządzenie nr 38/76 wojewody jeleniogórskiego z 12 V 1976 r. w sprawie podniesienia granicy szybkości do 60 km/h na terenie niektórych ulic miasta Jelenia Góra [34] weszło w życie 1 V 1976 r. Zarządzenie nr 74/76 wojewody nowosądeckiego z 15 VII 1976 r. w sprawie ustalenia opłat za centralne ogrzewanie oraz dostarczaną ciepłą wodę przez komunalne zakłady energetyki cieplnej [35] — weszło w życie 1 I 1976 r. Akty tego rodzaju stanowią 8,1% zarządzeń należących do tej grupy i dotyczą ustalania stawek taryfowych za przewozy środkami komunikacji miejskiej [36], ustalenia szczegółowego przebiegu granic miast [37], podziału i numeracji obwodów łowieckich [38], zaliczania wód do klas czystości [39], wprowadzania ulg podatkowych dla rzemieślników szkolących uczniów [40] oraz ustalania limitu wagowego trzody chlewnej [41].

3. Trzeci przypadek występuje wówczas, gdy dzień wejścia aktu w życie jest późniejszy od dnia jego wydania. Np. zarządzenie nr 43/78 wojewody zielonogórskiego z 1 I 1978 r. w sprawie ustalenia opłat za przewozy środkami masowej komunikacji miejskiej [42] — weszło w życie 1 VII 1978 r. Opublikowane w Dz. Urz. WRN 20 VI 1978 r. — *vacatio legis* 10 dni. Zarządzenie nr 93/75 wojewody szczecińskiego z 4 XI 1975 r. w sprawie ustalenia opłat za niektóre usługi komunalne [43] — weszło w życie 1 I 1976 r. Opublikowane w Dz. Urz. WRN 20 XII 1975 r. — *vacatio legis* 10 dni. Należy podkreślić, iż w grupie tej, akty ustalające *vacatio legis* stanowią zdecydowaną większość (88,1%). Okres, jaki upływa od momentu wydania aktu (jego podpisania) do chwili, kiedy zaczyna obowiązywać, jest bardzo zróżnicowany i wynosi od 1 dnia [44] do 3,5 miesiąca [45].

[34] Dz. Urz. WRN w Jeleniej Górze 1976, nr 6, poz. 19.

[35] Dz. Urz. WRN w Nowym Sączu 1976, nr 5, poz. 39.

[36] Dz. Urz. RN miasta Łodzi 1976, nr 6, poz. 47.

[37] Dz. Urz. WRN w Opolu 1976, nr 1, poz. 4.

[38] Dz. Urz. WRN w Pile 1977 r. nr 9, poz. 25.

[39] Dz. Urz. WRN w Płocku 1977 r. nr 4, poz. 49.

[40] Dz. Urz. WRN w Tarnowie 1977 r. nr 3, poz. 25.

[41] Dz. Urz. WRN w Wałbrzychu 1976 r. nr 8, poz. 58.

[42] Dz. Urz. WRN w Zielonej Górze 1978 r. nr 5, poz. 30.

[43] Dz. Urz. WRN w Szczecinie 1975 r. nr 12, poz. 73.

[44] Por. np. zarządzenie nr 92/76 wojewody suwalskiego z 30 XII 1976 r. w sprawie ustalenia stawek odszkodowania za grunty podlegające wywłaszczeniu (Dz. Urz. WRN w Suwałkach nr 12, poz. 58) — opublikowane 30 XII 1976 r., weszło w życie z 1 I 1976 r.

[45] Por. np. zarządzenie nr 29 wojewody lubelskiego z 31 VII 1978 r. w sprawie ustalenia opłat za dostawę wody i odprowadzanie ścieków na terenie miasta województwa lubelskiego (Dz. Urz. WRN w Lublinie nr 6, poz. 38) — opublikowane 12 IX 1978 r., weszło w życie 1 I 1979 r.

Zarządzenia wchodzące w życie z dniem ogłoszenia w Dz. Urz. WRN stanowią trzecią pozycję wśród opublikowanych aktów powszechnie obowiązujących o charakterze wykonawczym (21%). Również i ten tryb daje podstawę do wyróżnienia trzech przypadków wejścia ich w życie:

1. Przypadek pierwszy występuje wówczas, gdy dzień ogłoszenia Dz. Urz. WRN „pokrywa się" z dniem wydania (podpisania) zarządzenia. Np. zarządzenie nr 86/77 wojewody płockiego z 24 IX 1977 r. w sprawie wprowadzenia obowiązku profilaktycznego odkażania miejsc gromadzenia zwierząt i surowców pochodzenia zwierzęcego [46] zostało opublikowane w Dz. Urz. WRN 24 IX 1977 r. Zarządzenie nr 32 wojewody lubelskiego z 24 VI 1976 r. w sprawie wprowadzenia postępowania przyśpieszonego przed kolegiami do spraw wykroczeń [47], wprowadza powyższe postępowanie również od 24 VI 1976 r. — a ponadto zostało ogłoszone w Dz. Urz. WRN 24 VI 1976 r. Praktycznie rzecz biorąc, akty te weszły w życie z dniem podpisania.

2. Drugi przypadek ma miejsce wtedy, gdy od chwili podpisania zarządzenia do jego opublikowania upływa pewien okres. Np. zarządzenie nr 26/76 wojewody poznańskiego z 20 III 1976 r. w sprawie niszczenia chwastów [48] — zostało opublikowane w Dz. Urz. WRN 6 V 1976 r. Zarządzenie nr 42/77 wojewody skierniewickiego z 9 IX 1977 r. w sprawie określenia dodatkowego taksówek osobowych i bagażowych [49] — zostało opublikowane w Dz. Urz. WRN 19 XI 1977 r. Rzecz oczywista, okresu, jaki upływa od dnia podpisania aktu do dnia jego opublikowania w Dz. Urz. WRN w żaden sposób nie można uznać za *vacatio legis*. Ponieważ dzień wydania dziennika jest dniem ogłoszenia, z tym dniem zatem wchodzą w życie powyższe akty. Dochodzi zatem do takiej sytuacji, że przepis już obowiązuje, ale musi upłynąć jeszcze sporo czasu, aby mógł dotrzeć do adresatów (ze względu na czas przeznaczony na kolportaż dzienników urzędowych). Ustawodawca nie przewiduje na ogół, aby w tym trybie mogły wchodzić w życie przepisy powszechnie obowiązujące.[50] Praktycznie zaś, wojewodowie wprowadzili w życie w ten właśnie sposób zarządzenia w sprawie: zmiany granic obwodów łowieckich [51], opłat za energię

---

[46] Dz. Urz. WRN w Płocku nr 6, poz. 72.

[47] Dz. Urz. WRN w Legnicy nr 4, poz. 22.

[48] Dz. Urz. WRN w Poznaniu nr 3, poz. 17.

[49] Dz. Urz. WRN w Skierniewicach nr 6, poz. 35.

[50] Tryb taki przewiduje jednak np. art. 24 ustawy. z 31 I 1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. 1975, nr 11, poz. 67; zm.: Dz. U. nr 16, poz. 191) — według którego miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zyskują moc powszechnie obowiązującą z dniem ogłoszenia w Dz. Urz. WRN aktu prawnego o zatwierdzeniu lub uchwaleniu danego planu.

[51] Dz. Urz. WRN w Bielsku Białej 1977, nr 2, poz. 4.

cieplną [52], podniesienia granicy szybkości pojazdów [53], wprowadzenia postępowania przyśpieszonego [54], świadczenia usług przewozowych [55], zwiększenia ulg podatkowych dla rzemieślników [56], zakazów polowań na zwierzęta łowne [57], kształcenia zawodowego młodzieży [58], czynszu za najem garaży [59], uboju zwierząt zarażonych brucelozą [60], opodatkowania pokoi gościnnych i kwater [61], odszkodowania za wywłaszczane grunty [62] itp.

3. Trzeci przypadek występuje wtedy, gdy data wejścia zarządzenia w życie jest wcześniejsza od daty opublikowania Dz. Urz. WRN. Akty takie zawierają klauzulę: „wchodzi w życie z dniem ogłoszenia w Dz. Urz. WRN z mocą obowiązującą od dnia [...]". Zarządzenia, które w ten sposób wprowadzają w życie przepisy prawne z mocą wsteczną, stanowią 7% aktów w tej grupie i dotyczą: wprowadzania opłat za energię cieplną i za przewóz osób omnibusami konnymi [63], opisu granic miast [64], podwyższania ulg podatkowych dla rzemieślników [65] oraz podziału województw na obwody łowieckie [66]. Moc wsteczna obejmuje niekiedy bardzo długi okres i wynosi 4 miesiące [67], 6 [68] lub nawet 10 miesięcy [69].

Prawidłowy tryb wejścia w życie aktów prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące (tzn. wchodzące w życie p o u p ł y w i e 14 d n i o d d n i a o g ł o s z e n i a w Dz. Urz. WRN) posiada jedynie 6,4% ogółu opublikowanych zarządzeń. Ze sposobu tego często

---

[52] Dz. Urz. WRN w Elblągu 1975, nr 3, poz. 7.
[53] Dz. Urz. WRN w Kaliszu 1975, nr 1, poz. 3.
[54] Dz. Urz. WRN w Kielcach 1976, nr 8, poz. 37.
[55] Dz. Urz. RN miasta Krakowa 1975, nr 24, poz. 94.
[56] Dz. Urz. WRN w Poznaniu 1976, nr 11, poz. 91.
[57] *Ibid.* 1976, nr 9, poz. 69.
[58] Dz. Urz. WRN w Siedlcach 1977, nr 2, poz. 5.
[59] Dz. Urz. WRN w Rzeszowie 1977, nr 4, poz. 21.
[60] Dz. Urz. WRN w Zamościu 1975, nr 2, poz. 10.
[61] Dz. Urz. WRN w Lublinie 1978, nr 1, poz. 12.
[62] Dz. Urz. WRN w Łomży 1975, nr 4, poz. 11.
[63] Dz. Urz. RN miasta Krakowa 1976, nr 10, poz. 36 oraz nr 15, poz. 53.
[64] Dz. Urz. WRN w Płocku 1976, nr 11, poz. 73.
[65] Dz. Urz. WRN w Poznaniu 1976, nr 5, poz. 28.
[66] Dz. Urz. RN województwa wrocławskiego i miasta Wrocławia 1976, nr 1, poz. 2.
[67] Zarządzenie nr 9/78 wojewody słupskiego z 4 III 1978 r. w sprawie ustalenia opłat za wodę (Dz. Urz. WRN w Słupsku 29 IV 1978, nr 3, poz. 5) weszło w życie z mocą obowiązującą od 1 I 1978 r.
[68] Zarządzenie wojewody płockiego, cyt. w przyp. 64 zostało opublikowane w Dz. Urz. WRN 30 XII 1976 r., a weszło w życie z mocą obowiązującą od 2 VII 1976 r.
[69] Zarządzenie wojewody wrocławskiego, cyt. w przyp. 66 zostało opublikowane w Dz. Urz. 10 III 1976 r., a weszło w życie z mocą obowiązującą od 1 VI 1975 r.

korzystał wojewoda wrocławski (62,5% aktów powszechnie obowiązujących).

Akty te dotyczą m. in. zwalczania chwastów [70], zwalczania chorób zwierzęcych [71], ustalania klas czystości wód [72], ustalania opłat za użytkowanie wieczyste [73], opłat za przejazdy środkami komunikacji miejskiej [74], świadczenia usług transportowych [75], opłat za przejazdy taksówkami osobowymi i bagażowymi [76], odkażania miejsc gromadzenia zwierząt [77], ustalania obowiązku stosowania minimalnych dawek nawozów mineralnych [78], obowiązku zaprawiania nasion siewnych [79], wprowadzania obowiązku posiadania karty woźnicy [80], zwiększenia dozwolonej szybkości pojazdów samochodowych na drogach publicznych [81] itp.

Jeszcze mniejszą liczbę stanowią te zarządzenia, które wprowadzają w życie zawarte w nich przepisy prawne z dniem ogłoszenia w sposób zwyczajowo przyjęty (3,5%). Jak wiadomo, ustawa rezerwuje ten tryb dla tych przepisów, w stosunku do których zachodzi konieczność natychmiastowego wprowadzenia ich w życie.

W ten właśnie sposób weszło w życie część zarządzeń dotyczących postępowania przyśpieszonego w sprawach o wykroczenia [82] oraz dotyczących zwalczania chwastów [83], świadczenia usług przewozowych [84], urzędowego badania zwierząt gospodarskich, z których mięso jest przeznaczone do spożycia [85], opłat za korzystanie z obiektów sportowych [86], podniesienia granicy szybkości na drogach [87], powszechnej elektryfikacji niektórych wsi [88], ograniczenia poboru wody [89], skracania okresów polowań na zwie-

---

[70] Dz. Urz. WRN w Białej Podlaskiej 1976, nr 1, poz. 2.
[71] Dz. Urz. WRN w Bielsku Białej 1976, nr 1, poz. 8.
[72] Dz. Urz. WRN w Ciechanowie 1977, nr 5, poz. 36.
[73] Dz. Urz. WRN w Elblągu 1976, nr 3, poz. 19.
[74] Dz. Urz. WRN w Gdańsku 1978, nr 1, poz. 5.
[75] Dz. Urz. WRN w Jeleniej Górze 1975, nr 2, poz. 11.
[76] Dz. Urz. WRN w Koninie 1976, nr 4, poz. 25.
[77] Dz. Urz. WRN w Krośnie 1976, nr 3, poz. 27.
[78] Dz. Urz. RN miasta Łodzi 1975, nr 8, poz. 55.
[79] Dz. Urz. WRN w Płocku 1976, nr 8, poz. 49.
[80] Dz. Urz. WRN w Siedlcach 1976, nr 1, poz. 3.
[81] Dz. Urz. RN województwa wrocławskiego i miasta Wrocławia 1976, nr 7, poz. 29.
[82] Dz. Urz. WRN w Lublinie 1977, nr 8, poz. 55.
[83] Dz. Urz. WRN w Białej Podlaskiej 1977, nr 7, poz. 29.
[84] Dz. Urz. WRN w Kaliszu 1975, nr 1, poz. 2.
[85] Dz. Urz. WRN w Radomiu 1976, nr 3, poz. 5.
[86] Dz. Urz. WRN w Zielonej Górze 1976, nr 2, poz. 11.
[87] Dz. Urz. WRN w Opolu 1976, nr 5, poz. 17.
[88] Dz. Urz. WRN w Płocku 1977, nr 3, poz. 40.
[89] Dz. Urz. RN miasta Łodzi 1977, nr 8, poz. 61.

zęta łowne [90] oraz ustalania wysokości stawek odszkodowania za wywłaszczane grunty [91].

Na podkreślenie zasługuje również fakt, iż 10% opublikowanych w Dz. Urz. WRN aktów dotyczących przepisów powszechnie obowiązujących w ogóle nie zawiera klauzuli o terminie wejścia w życie. W zdecydowanej większości chodzi tutaj o zarządzenia (bądź akty o innej nazwie), w których t.o.a.p. stopnia wojewódzkiego obejmują określone twory przyrody ochroną (uznawane za pomniki przyrody).[92] Tego rodzaju praktyka nie sprzyja postulatom praworządności, głównie z tego powodu, iż akty te z reguły zawierają szereg ograniczeń, skierowanych do ogółu obywateli, których naruszenie zagrożone jest sankcją karną. Wydaje się, że akty te powinny wchodzić w życie z dniem umieszczenia na określonych tworach przyrody stosownych napisów, informujących o zakazie ich uszkadzania.

Sporadycznie nie zawierają również klauzuli o terminie wejścia w życie zarządzenia dotyczące: ustalania rejonów objętych obowiązkiem stosowania minimalnych dawek nawozów mineralnych [93], podwyższające ulgi podatkowe dla rzemieślników [94], szczegółowego opisu granic miast [95], zwalczania wścieklizny [96], podwyższania stawek odszkodowania za wywłaszczane grunty [97], przebiegu granic regionów intensywnego rozwoju gospodarki leśnej [98], opłat za przewóz osób i bagażu środkami komunikacji miejskiej [99], opłat za pobór wody z urządzeń zbiorowego zaopatrzenia wsi [100] oraz ochrony drzew przed szkodnikami [101].

ZARZĄDZENIA PORZĄDKOWE

Tryb wejścia w życie zarządzeń porządkowych zestawiono w tab. 2. Uzyskane dane nasuwają szereg zastrzeżeń. Aż 62% aktów weszło w życie z dniem podpisania.[102] Zdarzają się również przypadki, iż

[90] Dz. Urz. WRN w Zielonej Górze 1978, nr 1, poz. 1.

[91] Dz. Urz. WRN w Lublinie 1976, nr 1, poz. 5.

[92] Na łączną liczbę 125 aktów, opublikowanych w Dz. Urz. WRN — a dotyczących uznania za pomniki przyrody — jedynie w 9 (0,7%) określono tryb wejścia w życie (wojewodowie: radomski, suwalski i toruński).

[93] Dz. Urz. WRN w Białymstoku 1978, nr 7, poz. 40.

[94] Dz. Urz. WRN w Częstochowie 1975, nr 1, poz. 5.

[95] Dz. Urz. WRN w Nowym Sączu 1977, nr 4, poz. 36.

[96] Dz. Urz. WRN w Płocku 1975, nr 2, poz. 42.

[97] Dz. Urz. WRN w Poznaniu 1976, nr 5, poz. 29.

[98] Dz. Urz. WRN w Rzeszowie 1978, nr 3, poz. 10.

[99] Dz. Urz. WRN w Sieradzu 1976, nr 9, poz. 32.

[100] Dz. Urz. WRN we Włocławku 1977, nr 5, poz. 40.

[101] Dz. Urz. WRN w Skierniewicach 1976, nr 1, poz. 1.

[102] Należy zaznaczyć, iż niektórzy wojewodowie wyraźnie zastrzegają, że zarzą-

w trybie tym „z góry" przewiduje się moc wsteczną wejścia w życie zawartych w zarządzeniu porządkowym przepisów prawnych. Np. zarządzenie porządkowe nr 46/76 wojewody gorzowskiego z 2 VI 1976 r. w sprawie ograniczenia używania łodzi motorowych na terenie województwa gorzowskiego[103], wprowadziło powyższy zakaz od 1 VI do 31 VIII każdego roku.

W jednym przypadku nastąpiło wejście w życie zarządzenia porządkowego w terminie 14 dni od dnia podpisania[104], z tym jednak, iż wojewoda zobowiązał t.o.a.p. stopnia podstawowego, aby w okresie poprzedzającym wejście w życie tego aktu ogłoszono go w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie.

Z dniem ogłoszenia w Dz. Urz. WRN weszły w życie trzy zarządzenia porządkowe. Dotyczą one: a) wprowadzenia przepisów obowiązujących w strefie nadgranicznej[105], b) zakazu wypalania ściernisk, trzcin i traw na użytkach zielonych, rowach przydrożnych, gruntach ornych i nieużytkach[106] i c) usuwania zatorów drogowych[107].

Praktycznie biorąc, wszystkie te akty weszły w życie z mocą wsteczną, gdyż brak w nich sformułowań, które wskazywałyby na to, że adresaci mieli możliwość wcześniejszego zapoznania się z ustalonymi w nich przepisami.

Po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dz. Urz. WRN weszły w życie dwa zarządzenia porządkowe. Dotyczą one: a) ograniczenia hałasu na terenach wypoczynkowych i rekreacyjnych[108] oraz b) wykorzystania autobusów zakładowych do przewozów publicznych[109].

Pierwszy z tych aktów wydany został 29 VI 1977 r., opublikowany w Dz. Urz. 25 VII 1977 r. — wszedł w życie 8 VIII 1977 r. Drugi, wydany 20 VI 1977 r., opublikowany w Dz. Urz. 25 VIII 1977 r. — wszedł w życie 8 IX 1977 r.

Można mieć uzasadnione wątpliwości, czy w obu przypadkach powyższy tryb wejścia w życie spełnił swoje zadanie. Ponieważ akty te mogą być wydawane przez t.o.a.p. jedynie w przypadkach nie cierpiących zwło-

---

dzenia porządkowe nie mogą wchodzić w życie z dniem podpisania. Por. § 17 ust. 3 zarządzenia nr 54/76 wojewody ciechanowskiego z 17 VIII 1976 r. oraz § 18 ust. 3 zarządzenia nr 67 wojewody olsztyńskiego z 4 IX 1975 r. — cyt. w przyp. 4.

[103] Dz. Urz. WRN w Gorzowie Wielkopolskim 1976, nr 5, poz. 37.

[104] Por. zarządzenie porządkowe nr 24/77 wojewody suwalskiego z 20 V 1977 r. w sprawie zakazu biwakowania i urządzania obozowisk w miejscach do tego celu nie przeznaczonych (Dz. Urz. WRN w Suwałkach nr 3, poz. 13).

[105] Dz. Urz. WRN w Elblągu 1977, nr 2, poz. 8.

[106] Dz. Urz. WRN w Legnicy 1975, nr 1, poz. 4.

[107] Dz. Urz. WRN w Opolu 1977, nr 7, poz. 40.

[108] Dz. Urz. WRN w Katowicach 1977, nr 4, poz. 28.

[109] Dz. Urz. WRN w Legnicy 1977, nr 6, poz. 24.

Tab. 2. Zestawienie obrazujące tryb wejścia w życie zarządzeń porządkowych, wydanych przez t.o.a.p. stopnia wojewódzkiego (1 VI 1975—31 XII 1978)

Lp.	Województwo	Wchodzi w życie								Ogółem
		z dniem podpisania	14 dni od dnia podpisania	z dniem ogłoszenia w Dz. Urz. WRN	14 dni od dnia ogłoszenia w Dz. Urz. WRN	z dniem ogłoszenia w sposób zwyczajowo przyjęty	po ogłoszeniu w sposób zwyczajowo przyjęty	z dniem podanym w zarządzeniu	brak klauzuli o wejściu w życie	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1.	Bydgoskie	1								1
2.	Częstochowskie						1			1
3.	Elbląskie		1	1						1
4.	Gdańskie					1				1
5.	Gorzowskie	5								5
6.	Kaliskie	1								1
7.	Katowickie	4			1					5
8.	Konińskie	3								3
9.	Koszalińskie	1								2
10.	Krośnieńskie	1							1	2
11.	Legnickie	1		1	1					3
12.	Miejskie łódzkie							1		1
13.	Nowosądeckie	2								2
14.	Ostrołęckie	1								1
15.	Opolskie			1				1		2
16.	Pilskie	3								3
17.	Piotrkowskie							1		1
18.	Radomskie	1								1
19.	Rzeszowskie					1				1
20.	Skierniewickie	1								1
21.	Suwalskie		1							1
22.	Szczecińskie	1								1
23.	Tarnobrzeskie	1								1
24.	Toruńskie	1								1
25.	Wrocławskie	3								3
26.	Zielonogórskie					5				5
	Ogółem	31	1	3	2	7	1	4	1	50

ki, dlatego zachodzi konieczność natychmiastowego wprowadzenia w życie zawartych w nich przepisów prawnych.

Tryb ten mógłby spełnić swoje zadanie jedynie wówczas, gdyby okres, jaki upływa od momentu podjęcia aktu do jego opublikowania w Dz. Urz. WRN, był stosunkowo krótki (tymczasem dla pierwszego aktu wyniósł on prawie miesiąc, a dla drugiego — ponad 2 miesiące). Spowodowało to, że zarządzenie porządkowe w sprawie ograniczenia hałasu na terenach wypoczynkowych i rekreacyjnych (swoją drogą wydane zbyt późno — gdyż już w trakcie trwania sezonu turystycznego) faktycznie weszło w życie pod koniec sezonu turystycznego i jedynie w ograniczonym zakresie spełniło swoją rolę. Wydaje się, iż zarządzenie to powinno obowiązywać od dnia ogłoszenia w sposób zwyczajowo przyjęty.

W ten właśnie sposób weszło w życie 7 (14%) zarządzeń porządkowych. Dotyczą one: a) zakazu mycia pojazdów mechanicznych i sprzętu rolniczego w jeziorach i rzekach [110], b) wprowadzania obowiązku świadczeń w celu zwalczania klęsk żywiołowych [111] i c) szczególnej ochrony lasów w okresie zwiększonego zagrożenia pożarowego [112].

Biorąc pod uwagę cele, jakimi kierowali się wojewodowie, wydając powyższe akty, tryb ten należy uznać za w pełni prawidłowy i uzasadniony. Spełnił on swoją rolę, informując adresatów o wprowadzonych nakazach i zakazach, a zatem uniemożliwiał ich nieświadome naruszanie. W pierwszym przypadku polegał on na podaniu treści zarządzenia porządkowego do wiadomości za pośrednictwem miejscowej prasy, w drugim sprowadzał się do obwieszczenia treści aktu w siedzibach gmin (miast i gmin), a w trzecim wprowadzał w życie przepisy prawne z dniem ogłoszenia w miejscowej prasie oraz podaniu do wiadomości zainteresowanym osobom i instytucjom.

W jednym przypadku nastąpiło wejście w życie zarządzenia porządkowego po ogłoszeniu go w sposób zwyczajowo przyjęty („w ciągu 7 dni od daty opublikowania jego treści w «Życiu Częstochowy»"). Dotyczy wykorzystania autobusów zakładowych do przewozów publicznych.[113]

Wydaje się, że ustalenie dla tego rodzaju aktów pewnego okresu *vacatio legis* jest rozwiązaniem słusznym, a nawet koniecznym ze względu na określonego rodzaju czynności, jakie będą musieli podjąć kierownicy zakładów pracy, dysponujący własnymi środkami przewozowymi (wykonanie odpowiednich tabliczek, zaopatrzenie kierowców w bilety oraz poinformowanie ich o czynnościach, które muszą wykonać). Tak więc zare-

---

[110] Dz. Urz. WRN w Gdańsku 1976, nr 14, poz. 57.

[111] Nie publ. (akt ten wydał wojewoda rzeszowski).

[112] Dz. Urz. WRN w Zielonej Górze 1976, nr 4, poz. 23; 1978, nr 6, poz. 35 i 36.

[113] Dz. Urz. WRN w Częstochowie 1976, nr 7, poz. 52.

zerwowanie pewnego czasu na załatwienie tych wszystkich spraw jest zjawiskiem pozytywnym i świadczy o rozsądnym podejściu wojewody częstochowskiego do sprawy.

Z dniem podanym w akcie weszły w życie cztery zarządzenia porządkowe. Jedno z nich dotyczy ogłoszenia stanu klęski żywiołowej oraz wprowadzenia obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych [114], a trzy pozostałe — wykorzystania autobusów zakładowych do przewozów publicznych [115].

Pierwsze zarządzenie, wydane 27 XII 1977 r., weszło w życie z dniem 28 XII 1977 r., a ponadto istniał obowiązek jego ogłoszenia na tablicy ogłoszeń w gmachu urzędu wojewódzkiego oraz podania treści do wiadomości za pośrednictwem rozgłośni radiowej. Można zatem przyjąć, iż weszło w życie z dniem ogłoszenia w sposób zwyczajowo przyjęty.

Dwa spośród trzech wymienionych wyżej zarządzeń porządkowych, dotyczących wykorzystania autobusów zakładowych do przewozów publicznych, jedynie w sposób pozorny przewidują *vacatio legis* na wprowadzenie w życie zawartych w nich przepisów prawnych. Jedno z nich (prezydenta miasta Łodzi), podjęte 29 IX 1977 r. przewiduje, iż wchodzi w życie z dniem 15 X 1977 r.; zostało ogłoszone w Dz. Urz. 20 III 1978 r. Drugie (wojewody piotrkowskiego), podjęte 2 III 1977 r. posiada ustalenia w myśl których wchodzi w życie z dniem 7 III 1977 r.; ogłoszone w Dz. Urz. 14 III 1977 r.

W związku z tym, że zarządzenia te nie zawierają klauzuli o podaniu ich treści do wiadomości adresatów przed dniem wejścia ich w życie, można przyjąć, iż faktycznie zaczęły obowiązywać w terminach w nich podanych, podczas gdy z ich treścią można się było zapoznać najwcześniej dopiero w dniu ich opublikowania.

Trzecie zarządzenie porządkowe (wojewody opolskiego) z 1 X 1977 r. weszło w życie z dniem 1 XI 1977 r., opublikowane w Dz. Urz. 9 XII 1977 r. — ustala obowiązek wcześniejszego podania do wiadomości publicznej.

Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że w jednym przypadku w zarządzeniu porządkowym nie zamieszczono klauzuli o terminie wejścia w życie.[116] Przyjmując, iż jest to zapewne przypadkowe pominięcie tego istotnego elementu, należy przestrzec przed jego opuszczaniem, gdyż w istocie akt taki nie powinien obowiązywać; nie wiadomo bowiem, od którego momentu wywołuje on określone skutki prawne.

[114] Dz. Urz. WRN w Koszalinie 1976, nr 9, poz. 38.

[115] Por. Dz. Urz. RN miasta Łodzi 1978, nr 1, poz. 1; Dz. Urz. WRN w Opolu 1977, nr 7, poz. 39 oraz Dz. Urz. WRN w Piotrkowie Trybunalskim 1977, nr 3, poz. 15.

[116] Por. zarządzenie nr 74/76 wojewody krośnieńskiego z 12 VI 1976 r. w sprawie organizacji, porządku i bezpieczeństwa w kąpieliskach (Dz. Urz. WRN w Krośnie nr 5, poz. 44).

AKTY KIEROWNICTWA WEWNĘTRZNEGO

Tryb wejścia w życie aktów kierownictwa wewnętrznego zestawiono w tab. 3. Stwierdzono, że aż 47,9% opublikowanych w dziennikach urzędowych WRN statutów (regulaminów) organizacyjnych urzędów wojewódzkich, statutów (regulaminów) podporządkowanych jednostek terenowych oraz aktów z dziedziny porządku i dyscypliny pracy weszło w życie z dniem podpisania. W grupie tej największy odsetek zarządzeń wchodzących w życie w tym właśnie trybie stanowią statuty terenowych jednostek organizacyjnych (51,2%). Drugą pozycję zajmują zarządzenia z dziedziny porządku i dyscypliny pracy (33,8%).

Z dniem podpisania „z góry" założoną mocą wsteczną weszło w życie 16% aktów. Należy podkreślić, iż brak w tej grupie zarządzeń ustalających statuty (regulaminy) organizacyjne urzędów wojewódzkich. Zdecydowanie przeważają akty ustalające organizację i zakres działania jednostek podporządkowanych (15,1%). Np. zarządzenie nr 68 wojewody sieradzkiego z 21 XII 1977 r. w sprawie nadania statutu organizacyjnego Wojewódzkiej Dyrekcji Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich w Sieradzu z siedzibą w Łasku [117], weszło w życie „z dniem podpisania z mocą obowiązującą od 1 VII 1975 r." Zarządzenie nr 66/75 Wojewody Ciechanowskiego z 30 XII 1975 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Wojewódzkiego Ośrodka Postępu Rolniczego w Poświętnem [118], weszło w życie „z chwilą podpisania z mocą obowiązującą od 10 VII 1975 r.".

Odrębną pozycję zajmują akty wchodzące w życie z dniem podpisania, lecz przewidujące *vacatio legis* (3,7%). Również przeważają tu zarządzenia ustalające statuty (regulaminy) jednostek podporządkowanych (79%). Oczywiście, o *vacatio legis* można tu mówić jedynie wówczas, gdy pozostaje pewien czas od chwili opublikowania aktu do jego faktycznego wejścia w życie. Np. zarządzenie nr 21 wojewody olsztyńskiego z 6 VI 1977 r. w sprawie zmiany statutu Wojewódzkiego Zarządu Rozbudowy Miast i osiedli Wiejskich w Olsztynie [119], weszło w życie „z dniem podpisania z mocą obowiązującą od 1 VIII 1977 r."; zostało opublikowane w Dz. Urz. 30 VI 1977 r.

Okres *vacatio legis* wyniósł zatem 1 miesiąc.

Z dniem podanym w zarządzeniu weszło w życie 23,8% ogółu opublikowanych w Dz. Urz. WRN aktów kierownictwa wewnętrznego, w tym 4,3% z mocą wsteczną (wyłącznie zarządzenia ustalające statuty dla jednostek podporządkowanych). Np. zarządzenie nr 21/75

---

[117] Dz. Urz. WRN w Sieradzu 1978, nr 1, poz. 6.

[118] Dz. Urz. WRN w Ciechanowie 1975, nr 2, poz. 9.

[119] Dz. Urz. WRN w Olsztynie nr 5, poz. 28.

Tab. 3. Zestawienie obrazujące tryb wejścia w życie aktów kierownictwa wewnętrznego wydanych przez t.o.a.p. stopnia wojewódzkiego opublikowanych w Dz. Urz. WRN 1 VI 1975—31 XII 1978

Lp.	Województwo	Z dniem podpisania			Z dniem podpisania (moc wsteczna)			Z dniem podpisania (*vacatio legis*)			Z dniem podanym w zarządzeniu (moc wsteczna)			Z dniem podanym w zarządz. (*vacatio legis*)			Z dniem ogłoszenia w Dz. Urz. WRN (moc wsteczna)			Z dniem ogłoszenia w Dz. Urz. WRN			14 dni od dnia ogłoszenia w Dz. Urz. WRN			Brak klauzuli o ogłoszeniu			Ogółem		
		SiRO UW	SiRJP	PiD	SiRO UW	SiRJP	PiD	SiRO UW	SiRJP	PiD	SiRO UW	SiRJP	PiD	SiRO UW	SiRJP	PiD	SiRO UW	SiRJP	PiD	SiRO UW	SiRJP	PiD	SiRO UW	SiRJP	PiD	SiRO UW	SiRJP	PiD	SiRO UW	SiRJP	PiD
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32
1.	Stoł. Warszawskie	3	9	1		7			1					1	1	1												1	4	18	3
2.	Bialskopodlaskie																								1						1
3.	Białostockie	3	11	4		2			1			4																	3	18	4
4.	Bielskie																					1									1
5.	Bydgoskie	1	2	8		2									1	2													1	5	10
6.	Chełmskie													1															1		
7.	Ciechanowskie	2	9	3		2						1		1		2													3	12	5
8.	Częstochowskie															4															4
9.	Elbląskie											1																		1	
10.	Gdańskie																														
11.	Gorzowskie		17	5		3									1	1														21	6
12.	Jeleniogórskie		5	2		2			1			2										1								10	3
13.	Kaliskie																														
14.	Katowickie																														
15.	Kieleckie			2						1																					3
16.	Konińskie																														
17.	Koszalińskie			3												7															10
18.	Miejskie Krakow.			1										1	5	2	2	15	4										3	27	11
19.	Krośnieńskie	2	8	4			1	1	2			4									7	4						1	3	14	6
20.	Legnickie		1	1		1	1									4			1											2	7
21.	Leszczyńskie		1	3		1			1							1														3	4
22.	Lubelskie	1		4												1													1		5
23.	Łomżyńskie	1								1																			1		1
24.	Miejskie Łódzkie	3	4	1		1										1													3	5	2
25.	Nowosądeckie			1		5																					1			6	1

26. Olsztyńskie		6	3	10	1		3			1	7	4						1			1	26	9
27. Opolskie																							
28. Ostrołęckie	2		3	1					1												2	3	2
29. Pilskie			1						1		2						1				2	3	4
30. Piotrkowskie	2	1	2									1											2
31. Płockie		9	5	2					2		5											18	5
32. Poznańskie			3																				3
33. Przemyskie	2		4									2									2		6
34. Radomskie											1											1	
35. Rzeszowskie	1	4	1						1		4	4					1				1	9	6
36. Siedleckie			1																				1
37. Sieradzkie		3	3	8																		11	3
38. Skierniewickie			1							1											1		1
39. Słupskie																					3	18	2
40. Suwalskie	2	7	1	8			1			1	2	1											
41. Szczecińskie			1																				1
42. Tarnobrzeskie		1	2	3					1		2											7	2
43. Tarnowskie	4	6	1	3	2		1		1	1	8	1									5	19	4
44. Toruńskie	5	8	2	7					2		1	1									5	18	3
45. Wałbrzyskie	1	9	2	8			2					1							1		1	20	3
46. Włocławskie		1	1	1			2	1	1		2	4										7	6
47. Wrocławskie																							
48. Zamojskie		1	2	1																		2	2
49. Zielonogórskie	2	4	2								4	2					1				2	8	5
Ogółem	37	127	84	78	5	1	15	3	22	8	46	47	2	15	8	7	9	2	2	2	48	312	157

Źródło: opracowanie własne. SiROUW — statuty i regulaminy urzędów wojewódzkich. SiRJP — statuty i regulaminy jednostek podporządkowanych. PiD — akty dotyczące porządku i dyscypliny pracy w podległych urzędach.

wojewody płockiego z 19 VII 1975 r. w sprawie utworzenia, organizacji i zakresu działania Wojewódzkiego Biura Geodezji i Kartografii [120] weszło w życie „z dniem 1 VII 1975 r."; opublikowane w Dz. Urz. 24 X 1975 r.

Pozostała część zarządzeń z tej grupy przewiduje *vacatio legis*. Np. zarządzenie nr 64/76 wojewody suwalskiego z 2 IX 1976 r. w sprawie ustalenia statutu Wojewódzkiej Biblioteki Publicznej w Suwałkach [121] weszło w życie „z dniem 1 I 1977 r."; opublikowane w Dz. Urz. 1 X 1976 r. Zarządzenie nr 92 prezydenta m. st. Warszawy z 10 X 1975 r. w sprawie określenia godzin rozpoczynania i kończenia pracy w urzędach [122] weszło w życie „z dniem 1 XI 1975 r."; opublikowane w Dz. Urz. 21 X 1975 r.

Z dniem ogłoszenia w Dz. Urz. WRN weszło w życie 7,4% ogłoszonych aktów, z czego 4,3% z mocą wsteczną.[123] Np. zarządzenie nr 5 prezydenta miasta Krakowa z 13 II 1978 r. w sprawie godzin rozpoczynania i kończenia pracy, godzin przyjmowania obywateli i godzin przyjmowania skarg i wniosków [124] weszło w życie „z dniem ogłoszenia z mocą od 1 I 1978 r."; ogłoszone w Dz. Urz. 20 III 1978 r. Zarządzenie nr 12 tegoż prezydenta z 25 III 1978 r. w sprawie zmiany statutu organizacyjnego Urzędu Miasta Krakowa [125], weszło w życie „z dniem ogłoszenia z mocą od 25 VIII 1977 r."; ogłoszone w Dz. Urz. 20 III 1978 r.

W dwóch przypadkach stwierdzono wejście w życie zarządzeń po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dz. Urz. WRN. Dotyczą one: a) zmiany terminów wypłat wynagrodzeń [126] oraz b) badania okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy pracowników urzędu wojewódzkiego [127].

W czterech przypadkach w wydanych aktach nie zamieszczono klauzuli o terminie wejścia w życie. Dotyczą one: a) ustalenia organizacji wewnętrznej i zakresu działania Wojewódzkiego Zarządu Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich [128], b) nadania statutu Wojewódzkiemu Przedsiębiorstwu Gospodarki Turystycznej [129], c) ustalenia terminów wypłat wynagrodzeń [130] oraz d) organizacji przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków [131].

---

[120] Dz. Urz. WRN w Płocku nr 1, poz. 10.

[121] Dz. Urz. WRN w Suwałkach nr 8, poz. 37.

[122] Dz. Urz. RN m. st. Warszawy nr 12, poz. 87.

[123] Na podkreślenie zasługuje fakt, iż wszystkie te akty (z wyjątkiem jednego) wydane zostały przez prezydenta miasta Krakowa.

[124] Dz. Urz. RN miasta Krakowa nr 7, poz. 11.

[125] *Ibid.*, 1978, nr 7, poz. 13.

[126] Dz. Urz. WRN w Białej Podlaskiej 1977, nr 1, poz. 1.

[127] Dz. Urz. WRN w Olsztynie 1976, nr 9, poz. 47.

[128] Dz. Urz. WRN w Nowym Sączu 1975, nr 1, poz. 7.

[129] Dz. Urz. WRN w Wałbrzychu 1975, nr 3, poz. 22.

[130] Dz. Urz. RN m. st. Warszawy 1976, nr 5, poz. 32.

[131] Dz. Urz. WRN w Krośnie 1975, nr 4, poz. 28.

Reasumując rozważania o całokształcie rozwiązań związanych z wejściem w życie aktów prawotwórczych, można poczynić generalną uwagę, że oddzielanie terminu wejścia w życie aktu od daty jego ogłoszenia stosownym okresem (*vacatio legis*), niezbędnym do powszechnego zaznajomienia się z treścią tego aktu, lub do umożliwienia pracownikom państwowym zaznajomienia się z nowymi normami prawnymi, albo do poczynienia odpowiednich przygotowań przy wprowadzaniu aktu w życie [132], w zdecydowanej większości nie jest przestrzegane. Ogromna liczba aktów prawotwórczych wchodzi w życie z mocą wsteczną. Istnieje co prawda generalna zasada *lex retro non agit*, to jednak dopuszcza się w określonych wypadkach jej naruszanie. Należą do nich: poczucie społeczne mas pracujących, nadzwyczajne okoliczności lub szczególny charakter projektowanego aktu.[133] Również w projekcie ustawy o tworzeniu prawa w art. 14 stwierdzono: „Przepisy aktu prawotwórczego nie mają mocy wstecznej. Moc wsteczna może być nadana tylko przepisom przyznającym uprawnienia lub ustanawiającym sankcje łagodniejsze od dotychczas obowiązujących."

Na tle powyższych rozwiązań, interesujące jest ukazanie, w jaki sposób t.o.a.p. stopnia wojewódzkiego podchodzą do tej kwestii. Opublikowane „akty legislacyjne" tych organów zawierają następujące sformułowania:

1. Prezydent m. st. Warszawy: „Aktom prawnym nie należy nadawać mocy wstecznej. Odstępstwa od tej zasady dopuszczalne są wyjątkowo, gdy wymagają tego nadzwyczajne okoliczności lub szczególny charakter projektowanego aktu. Moc wsteczna nie może wykraczać poza dzień wejścia w życie przepisu prawnego stanowiącego podstawę do podjęcia projektowanego aktu prawnego." [134]

2. Wojewoda ciechanowski: „W wyjątkowych przypadkach można ustalić termin wejścia w życie zarządzenia na dzień podpisania lub nadać mu moc obowiązującą od dnia wcześniejszego." [135]

---

[132] Por. § 44 ust. 2 zarządzenia nr 238 prezesa Rady Ministrów z 9 XII 1961 r. w sprawie „zasad techniki prawodawczej" — nie publ. [w:] *Zasady tworzenia prawa, Wybór tekstów normatywnych*, pod red. A. Gwiżdża, Warszawa 1977, s. 84 i n. — zwane dalej „ZTP".

[133] Por. § 45 ust. 1 i 2 ZTP.

[134] Por. § 11 instrukcji w sprawie opracowywania, opiniowania i przedkładania projektów aktów prawnych do decyzji prezydenta, stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 105 prezydenta m. st. Warszawy z 30 X 1975 r. w sprawie Statutu Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy (Dz. Urz. RN m. st. Warszawy nr 13, poz. 99) oraz § 10 zarządzenia nr 31/79 wojewody ostrołęckiego z 28 V 1979 r. — cyt. w przyp. 7.

[135] Por. § 17 ust. 2 zarządzenia nr 54/76 wojewody ciechanowskiego z 17 VIII 1976 r. oraz § 18 ust. 2 zarządzenia nr 67 wojewody olsztyńskiego z 4 IX 1975 r. — cyt. w przyp. 4.

3. Wojewoda toruński: „Aktom prawnym nie należy nadawać mocy wstecznej. W wyjątkowych przypadkach można nadać zarządzeniu moc obowiązującą wcześniejszą od daty podpisania.” [136]

4. Wojewoda tarnobrzeski: „Nadanie aktowi prawnemu mocy wstecznej jest dopuszczalne tylko w wyjątkowych przypadkach, jedynie wtedy, jeżeli przepis prawa to przewiduje lub wymagają tego nadzwyczajne okoliczności.” [137]

5. Wojewoda płocki: „Nadanie zarządzeniom mocy wstecznej powinno ograniczać się do wypadków naprawdę wyjątkowych.” [138]

6. Wojewoda skierniewicki: „Aktom prawnym w zasadzie nie należy nadawać mocy wstecznej”.[139]

Z tego wynika, iż wojewodowie dopuszczają naruszanie zasady *lex retro non agit*. Wprawdzie może ono nastąpić jedynie „w wyjątkowych wypadkach”, ale przecież o tym, czy istnieje taki wypadek, decyduje w rzeczywistości projektodawca aktu.[140] Należy również zaznaczyć, iż dla niektórych wojewodów owa niewielka „furtka” okazała się „szeroką bramą”, dzięki której możliwe jest „nadrabianie” zaniedbań pracowników urzędów, którzy nie przygotowali w odpowiednim czasie projektu aktu prawotwórczego.[141] Nie służą w tym zakresie dobrym przykładem dla organów terenowych akty normatywne naczelnych organów administracji państwowej, również zawierające klauzule o retroakcji.[142]

---

[136] Por. § 18 zarządzenia nr 15/75 wojewody toruńskiego z 9 VII 1975 r. w sprawie zabezpieczenia legalności aktów normatywnych wojewody i postępowania z tymi aktami (Dz. Urz. WRN w Toruniu nr 2, poz. 11).

[137] Por. § 9 ust. 2 pisma okólnego nr 1/75 wojewody tarnobrzeskiego z 7 VII 1975 r. — cyt. w przyp. 6.

[138] Por. § 16 ust. 2 zarządzenia nr 4/76 wojewody płockiego z 20 I 1976 r. — cyt. w przyp. 5.

[139] Por. § 15 zarządzenia nr 3/77 wojewody skierniewickiego z 10 I 1977 r. w sprawie wydawania aktów prawnych przez terenowe organy administracji państwowej województwa skierniewickiego oraz trybu przygotowywania materiałów wnoszonych pod obrady rad narodowych (Dz. Urz. WRN w Skierniewicach nr 2, poz. 8).

[140] Por. H. Starczewski: *Zarządzenia porządkowe rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej w latach 1973—1977*, „Problemy Rad Narodowych” 1979, z. 43, s. 95.

[141] Por. H. Rot, K. Siarkiewicz: *Akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej*, Warszawa 1977, s. 280.

[142] Z danych liczbowych, przytoczonych przez L. Bara: *Resortowe akty normatywne — temat ciągle aktualny*, „Państwo i Prawo” 1962, z. 8—9, s. 307, wynika, iż w r. 1959 na 128 rozporządzeń opublikowanych w Dzienniku Ustaw, aż 20,3% weszło w życie z dniem ogłoszenia z mocą wsteczną, a na 388 zarządzeń opublikowanych w Monitorze Polskim — 18,8% tych aktów. W r. 1961 dane te przedstawiały się następująco: a) na 129 rozporządzeń — 12,4%, b) na 263 zarządzenia — 29,2%.

Słusznie zauważa H. Starczewski, iż nie ma „[...] obiektywnych przyczyn, które usprawiedliwiałyby zaniedbania w tej dziedzinie, a są jedynie przyczyny subiektywne.” [143] Nie wnikając już w fakt, że szereg takich aktów niejednokrotnie nie ma już praktycznego sensu [144], to ponadto działanie ich wywołuje często skutki społecznie szkodliwe i stanowi poważne zagrożenie dla istoty zasady praworządności.

Należy zatem zdecydowanie wypowiedzieć się przeciwko stosowaniu tej zasady; utrzymanie jej możliwe jest jedynie w tym zakresie, jaki ustanawia art. 14 projektu ustawy o tworzeniu prawa, tzn. wówczas, gdy moc wsteczna przepisów prawnych działa na korzyść obywateli, np. gdy chodzi o ulgi w podatkach, opłatach itp. I w tym wypadku wymagana jest jednak duża ostrożność, gdyż — jak trafnie zauważa H. Rot — „[...] obniżenie jakichś opłat z mocą wsteczną i tak dotknie społeczność lokalną, w sensie np. zmniejszenia jakichś pozycji w budżecie terenowym itp.” [145]

Na koniec warto również zastanowić się nad tym, czy tak istotne zagadnienie, jakim jest dla istoty praworządności nienaruszanie zasady *lex retro non agit*, nie powinno znaleźć odzwierciedlenia w ustawie zasadniczej państwa. Pozytywne rozwiązania w tej kwestii znajdują się w konstytucjach niektórych europejskich państw socjalistycznych. Najogólniejszy, a zarazem najbardziej dokładny, jest w tym względzie art. 211 Konstytucji Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii.[146] Stanowi on, że ustawy, inne przepisy i akty ogólne nie mogą działać wstecz. Tylko ustawa może stanowić, że niektóre jej postanowienia, jeżeli tego wymaga interes ogólny, mają moc wsteczną.

Z rozważań wynika, że dotyczą one wszelkich przepisów prawnych, bez względu na przedmiot ich regulacji. Wprowadzenie podobnego rozwiązania do Konstytucji PRL zobowiązywałoby do ścisłego przestrzegania tej zasady przez wszystkie organy państwowe i do jej uwzględniania w działalności prawotwórczej.

---

[143] H. Starczewski [w:] H. Starczewski, J. Świątkiewicz: *Terenowe akty normatywne w PRL*, Warszawa 1979, s. 136.

[144] Typowym przykładem może być zarządzenie nr 8/77 wojewody nowosądeckiego z 10 IX 1977 r. w sprawie zakazu polowań na kuropatwy (Dz. Urz. WRN w Nowym Sączu nr 4, poz. 34), które weszło w życie „z dniem podpisania z mocą obowiązującą od dnia 1 IX 1977 r.” Przykłady na tego rodzaju akty wojewodów zawiera wypowiedź J. Buczkowskiego: *Doskonalenie procesu decyzyjnego w systemie terenowych organów władzy i administracji państwowej*, [w:] *Materiały z krajowej konferencji naukowej*, pod red. J. Chwistka, Rzeszów 1978, s. 95 i n.

[145] H. Rot: *Wokół ustawy o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe*, „Państwo i Prawo” 1979, z. 8—9, s. 37.

[146] Konstytucja Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii z 22 II 1974 r., Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków 1975.

РЕЗЮМЕ

Вопрос локального правотворчества имеет важное значение особенно теперь, накануне принятия нового закона о народных советах. Настоящая статья является результатом право-эмпирических исследований порядка вступления в силу правотворческих актов, изданных локальными государственными административными органами воеводского уровня в период 1 VI 1975—31 XII 1978. Таким образом, они охватывают лишь некоторую часть правотворческой деятельности этих органов. Анализируются следующие проблемы: 1) состояние права в области порядка вступления в силу локальных правотворческих актов, 2) порядок вступления в силу актов, содержащих положения права всеобщей обязательной силы, 3) порядок вступления в силу актов внутреннего руководства.

Из проведенных исследований можно сделать генеральный вывод, что время между сроком вступления в силу акта и датой его объявления *vacatio legis*, необходимое для всеобщего ознакомления с его содержанием, чаще всего не соблюдается. Огромное число правотворческих актов (в том числе имеющих всеобщую обязательную силу) вступает в силу, имея уже обратную силу. Преградой здесь не будет существующий принцип *lex retro non agit*, потому что его нарушение совершается сознательно (об этом свидетельствует содержание внутренних актов „законодательного" характера, изданных некоторыми воеводами и президентами городов).

Автор исследования считает, что нет других причин, кроме причин субъективного характера, которые оправдывали бы эти нарушения. Действие этих изданных актов не только вызывает общественно-вредные последствия, но и является угрозой для самой сущности принципа законности, не говоря уже о том, что ряд актов, изданных с обратной силой, неоднократно не имеют практического значения.

Исследователь категорически выступает против этого нарушения; оно возможно лишь в том случае, когда обратная сила юридических норм действует в пользу граждан. Автор вносит постулат, чтобы это очень важное для сущности законности не нарушение принципа *lex retro non agit* нашло свое отражение в основном законе ПНР. В конституциях некоторых социалистических стран Европы этот вопрос уже нашел положительное решение.

SUMMARY

The problem of local legislation is an issue of great importance now that the new act concerning the people's councils is soon to be passed. The present paper is the result of the legal-empirical study on the procedure of coming into force of legislative acts passed by the local organs of state administration at the voivodship (provincial) level between 1 June 1975 and 31 December 1978. It therefore concerns only a short period of the legislative activity of these organs. The following problems were analyzed: 1. the legal state of the procedure of coming into force of local legislative acts; 2. the procedure of coming into force of the generally binding acts; 3. the procedure of coming into force of acts of internal administration.

A general conclusion follows from the study that the necessary period between the date of the act's publication and the date of its coming into force (*vacatio legis*);

which is indispensable to make the act generally known, is not observed in most cases. Numerous legislative acts (including those generally binding) come into force with a retroactive action. The principle of *lex retro non agit* is no obstacle, because this principle is consciously broken (as evidenced by the internal "legislative" acts passed by some provincial prefects — voivods and mayors).

There are no other than subjective reasons which would justify the existing irregularities in this procedure. Apart from the fact that many acts passed with a retroactive action have often no practical sense, their effects are often socially harmful and present a serious threat to the essence of the principle of law and order.

The practice of retroactive legislation must be strongly rejected. Its retention is possible only to the extent that has been provided for in the project of the act about law-making, that is only when the retroactive force of laws is advantageous to the citizens. It is also postulated that such a fundamental problem essential for the principle of law and order, which is the observance of the principle of *lex retro non agit*, be reflected in the Polish Constitution. Satisfactory solutions can be found in the constitutions of some European socialist states.